

「防止炒作房屋價格」之修法草案

立法院於 2020 年底三讀通過「平均地權條例」、「地政士法」以及「不動產經紀業管理條例」之修正草案，亟欲透過完整揭露門牌、地號、預售屋全面納管及即時申報、加重罰責以及將預售屋紅單交易納入管理等措施，使不動產交易資訊更為透明，以達成遏止哄抬、炒作房屋交易價格，健全市場發展之目的。然而其效果似乎有限，至 2021 年底，依內政部統計資料¹顯示，我國全國及 6 都住宅價格指數仍持續上升，因此內政部於 2021 年 12 月又再次發布「平均地權條例」及「不動產經紀業管理條例」之修正草案，包含「限制換約轉售」、「禁止炒作行為」、「解約申報登錄」、「管制私法人購屋」以及「建立檢舉獎金機制」共 5 大重點。本次修正草案一經公布即引起多方討論，雖多數業者激烈反彈，亦不乏肯定之聲浪，其中較為受到質疑之部分，除了可否達成其預期之政策效果以外，於法律層面，即以「限制換約轉售」和「管制私法人購屋」有無違反憲法所保障之財產權和契約自由；以及以刑事責任處罰「禁止炒作行為」，是否符合法律明確性原則和比例原則等為要點，故本文以下就此做一簡要之說明和分析。

(一)「限制換約轉售」和「管制私法人購屋」有無違憲？

參照司法院大法官解釋(現更名為「憲法法庭」)，憲法第 15 條保障人民之「財產權」，其內涵為使所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保其賴以維生及自由發展人格之生活資源；至於「契約自由」，為私法自治之基礎，依其具體內容分別受各個基本權利規定保障，例如涉及處分財產者，應屬財產權所保障，除此之外，契約自由作為個人自主發展與實現自我之重要機制，亦屬憲法第 22 條所保障其他自由權利之一種。由上可知，如國家欲限制私人處分其財產或締結契約之自由，確實可能侵害憲法所保障之權利。

然而國家於特定情形下，如因防止妨礙他人自由、緊急危難、維持社會秩序或公共利益等，並非不得以法律對基本權利為合理限制，雖我國針對居住權、適足住居權等，是否承認為憲法所保障之基本權利尚有疑問，仍可想見主管機關係為了維持不動產市場之交易秩序，避免哄抬及炒作房價等公益目的而設之限制，則重點將在於此限制是否合理，而應察本次修法草案是否可達其目的，所採之手段是否為最小侵害，以及應衡量侵害行為本身與公益目的間之輕重有無合乎比例。

¹ https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=256959 (最後瀏覽日：2022 年 02 月 22 日)

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

據上小結，恐難斷言本次修法草案有無違憲，惟可謂其規範確有侵害基本權利之可能，因此其立法應更為謹慎，舉例來說，以「限制換約轉售」而言，其既係為了防止投資客利用集體簽約後再行「換約轉售」之手法，形成搶購完銷之假象，則應於條文中制訂更為具體之構成要件，或應排除特定情形，以避免部分消費者可能因人生規劃或職涯發展出現重大變動等正當理由，而有轉售需求時仍須受到該條文之限制。至於「管制私法人購屋」部分，如其所謂購屋乃限定於「住宅用」房屋，且有排除作為員工宿舍、長期出租或經都市更新、危老重建取得產權之三種情形，則似乎仍屬合理。

(二)「禁止炒作行為」是否符合法律明確性原則和比例原則？

本次修法草案亦有提到，對於任何人意圖影響交易價格、製造熱銷假象及壟斷轉售牟利等不動產炒作行為，違者將處罰 100 萬至 500 萬元；若造成民眾恐慌及市場交易不安等而損及公眾或他人，並可處三年以下徒刑或併科罰金 100 萬至 5,000 萬元。對此涉及刑事責任之條文亦有諸多討論，部分意見提及以「刑事」手段管制哄抬、炒作房屋交易價格之行為，並非我國獨創之法制，並以德國「經濟犯罪法」之規定為例，亦有就不當訂定房價之行為處以高額罰款，甚而最高得判處 3 年有期徒刑。

然而必須特別注意者係，依據法律明確性原則以及比例原則觀之，刑事處罰之要件必須具體明確，須為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷，且應為最後手段。如以上述原則觀本次之修正草案，則確實不免產生疑問，例如何謂「造成民眾恐慌及市場交易不安」？如參照德國「經濟犯罪法」係以訂定的房價超過合理估價 50% 屬「房價暴利」而構成刑事犯罪，且已設有獨立之估價系統的立法模式，則我國所制定之構成要件確實相當模糊，對此我國行政院似乎亦有意識到，因此指示主管機關(即內政部)進一步在條文中明確規範炒作行為之定義，惟此仍待後續具體條文之公布。

此外，刑事處罰是否為現行侵害最小之最後手段亦有疑問，為解決房屋交易價格居高不下之困境，考量形成房屋交易價格之因素綜多，參諸國外之政策，有以提高稅務、修改建築法規以及廣建社會住宅等其他平衡供需之作法；再者，如以適足住居權之觀點，則自建全租屋市場之角度出發，亦為可採之方法。據上小結，本次修法草案雖可展現我國維持房屋交易市場秩序之決心，惟其立法過程應更為細緻、謹慎，不宜貿然將管制手段提升至刑事責任。